

Le rapprochement institutionnel et l'aide des pays de la CEE aux pays de Tex-CAEM (note)

Wladimir Andreff

Volume 22, numéro 3, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702875ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702875ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Andreff, W. (1991). Le rapprochement institutionnel et l'aide des pays de la CEE aux pays de Tex-CAEM (note). *Études internationales*, 22(3), 485–496.
<https://doi.org/10.7202/702875ar>

NOTES

Le rapprochement institutionnel et l'aide des pays de la CEE aux pays de l'ex-CAEM*

Wladimir ANDREFF**

Avec les réformes économiques internes des pays de l'ex-Conseil d'Assistance économique mutuelle, l'évolution des relations institutionnelles entre la CEE et ces pays est un domaine d'étude aujourd'hui «délicat» en un double sens. D'abord parce qu'il doit être mis à jour en permanence, étant donné la rapidité des évolutions institutionnelles depuis l'automne 1989. Il est également délicat en ce que les changements institutionnels bouleversent considérablement les structures mêmes des échanges entre la CEE et le CAEM, et plus largement les structures de toutes les relations économiques et financières entre les deux communautés.

Dès 1988, les premiers de ces changements s'étaient déjà manifestés : Déclaration conjointe signée par la CEE et le CAEM en juin 1988, accord de commerce et de coopération entre la CEE et la Hongrie en septembre 1988, accord de commerce CEE-Tchécoslovaquie limité aux produits industriels en décembre 1988. Ils semblaient marqués par la volonté des pays du CAEM de se rapprocher de la CEE avant la formation du marché unique européen, et par le désir d'éviter, par avance, de trop forts effets de détournement des flux au détriment des pays du CAEM. Une telle vision des choses paraît aujourd'hui complètement dépassée par les évolutions institutionnelles en cours, ainsi que par le développement des programmes d'aide communautaires et bilatéraux en faveur de certains pays du CAEM.

* Le CAEM a été formellement dissous le 28 juin dernier, soit après la rédaction de cette note et l'utilisation du sigle dans ce texte n'en remet pas en cause la pertinence. (NDLR)

** Professeur à l'Université de Paris I, directeur du ROSES, CNRS.

Il s'agit donc ici de faire le point en ce qui concerne les changements institutionnels et la montée de l'aide de la CEE et de ses États membres envers les pays du CAEM. Ces évolutions sont de nature non seulement à relancer les échanges commerciaux entre les deux zones, mais encore sont susceptibles d'en transformer les structures.

I - Les évolutions institutionnelles dans les relations CEE-CAEM

Sans remonter aux évolutions antérieures,¹ on se bornera au recensement, pour les années 1989 et 1990 (jusqu'à novembre), des accords commerciaux et de coopération et des projets d'association entre la CEE et les pays du CAEM.

A — Les accords de la première génération

Après la Hongrie et la Tchécoslovaquie en 1988, la Pologne a signé un accord de commerce et de coopération avec la CEE en date du 19 septembre 1989, entré en vigueur le 1^{er} décembre de la même année. Un accord de même type est intervenu entre la CEE et l'URSS, le 18 décembre 1989 (entré en vigueur le 1^{er} avril 1990) et entre la CEE et la Bulgarie, le 8 mai 1990. À la même date, un accord de commerce et de coopération CEE-RDA était signé, mais il n'entrera jamais en vigueur du fait de l'unification allemande du 3 octobre 1990. La signature d'un accord semblable avec la Roumanie, en négociation depuis 1988, a fini par aboutir le 10 octobre 1990, retard dû à l'absence de garanties politiques suffisantes quant à la démocratisation du régime roumain.

Bien que de même type, ces accords opèrent une différenciation entre les pays du CAEM.² Ces accords s'appliquent aux échanges commerciaux de tous les produits originaires de la CEE et des pays d'Europe de l'Est,³ à l'exception des produits visés par le traité instituant la CECA (charbon, acier). Ils n'affectent pas les accords ou arrangements conclus dans le domaine du textile (accord multifibre) et agricole (accords d'autolimitation des exportations de viande ovine et caprine vers la CEE). Les parties contractantes s'accordent mutuellement la clause de la nation la plus favorisée.

1. W. ANDREFF, «Les échanges commerciaux CEE-CAEM: l'Europe de l'Est entre l'espoir et l'inquiétude», *Regards sur l'Actualité*, N° 160, avril 1990 et «Le rapprochement institutionnel entre la Communauté Économique Européenne et le Conseil d'Assistance Économique Mutuelle», dans W. ANDREFF, éd., *Réforme et échanges extérieurs dans les pays de l'Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1990.

2. C. LEQUESNE, *Les accords de commerce et les accords de coopération Communauté-pays de l'Est*, Colloque de la CEDECE, «Les relations entre la Communauté européenne et l'Europe de l'Est», Bordeaux, 4-6 octobre 1990.

3. L'extension aux produits non industriels tchécoslovaques a été réalisée par un deuxième accord CEE-Tchécoslovaquie du 7 mai 1990 (entré en vigueur le 1^{er} novembre 1990).

La disposition la plus importante, mais différenciée, concerne la levée progressive des restrictions quantitatives spécifiques imposées par la CEE aux importations en provenance des pays de l'Est, qui furent une entrave, et l'une des causes de déclin, dans les échanges CEE-CAEM.⁴ En général, les accords prévoient l'élimination des restrictions en trois phases successives s'étendant jusqu'au 31 décembre 1995 (sauf pour la Pologne: 31 décembre 1994). Toutefois, pour un nombre limité de produits jugés sensibles, la commission mixte, créée par chaque accord entre la CEE et un pays du CAEM, pourrait définir un régime encore restrictif pour la période postérieure à 1995.

Tous les accords comportent des mesures de sauvegarde auxquelles peuvent recourir les deux parties, si la croissance quantitative des importations est telle qu'elle porte préjudice aux producteurs locaux de produits similaires ou de produits concurrents. Seul l'accord CEE-Pologne prévoit l'octroi de concessions réciproques dans le domaine agricole: la CEE et la Pologne s'accordent mutuellement des réductions de droits de douane pour un nombre défini de produits. Aucune concession n'est prévue dans les accords avec l'URSS et avec la Bulgarie, mais la commission mixte peut en examiner le principe, produit par produit, dans le cas de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie et de la Roumanie.

S'agissant de la coopération commerciale, tous les accords prévoient le développement des échanges d'informations commerciales, des contacts sous forme de foires, de séminaires, etc., l'engagement de respecter les règles internationales en matière de propriété intellectuelle et industrielle (notamment au sujet des produits fabriqués en contrefaçon). Les dispositions concernant la coopération économique sont moins homogènes d'un accord à l'autre et portent sur les statistiques, l'agriculture, l'énergie, les normes, l'environnement et l'identification des secteurs dans lesquels les pays du CAEM souhaiteraient une collaboration de la CEE.

Le contenu de ces accords a cependant été assez rapidement dépassé par des dispositifs inclus dans les programmes d'aide aux pays du CAEM (voir *infra*). Ainsi, suite aux discussions engagées dans le cadre du programme PHARE, la CEE a décidé de supprimer, à compter du 1^{er} janvier 1990, toutes les restrictions quantitatives spécifiques frappant les importations de la Hongrie et de la Pologne. La suspension de toutes

4. W. ANDREFF, «Déclin ou reprise des relations économiques entre le CAEM et la CEE», dans W. ANDREFF, éd., *Réforme et échanges extérieurs dans les pays de l'Est*, op. cit.
M. ANDRIES, «L'avenir des relations entre la CEE et les pays de l'Est», Club de Bruxelles, Bruxelles, 1990.
CEE-ONU (1990), «Étude sur la situation économique de l'Europe en 1989-1990», Commission Économique pour l'Europe, ONU, Genève.

les restrictions spécifiques à l'égard de la Bulgarie et de la Tchécoslovaquie, décidée par le Conseil des ministres de la CEE du 17 septembre 1990, s'applique depuis le 1^{er} octobre. La même mesure pourrait être étendue à la Roumanie après le récent accord de coopération économique et commerciale. Les dispositions de l'accord CEE-RDA n'ayant plus d'objet, seule l'URSS n'a pas bénéficié de mesures *ad hoc* permettant l'extention ou l'accélération dans l'application de son accord de commerce et de coopération avec la CEE.

Le programme PHARE comporte également la décision de la CEE d'inclure pour cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 1990, la Hongrie et la Pologne dans son Schéma de préférences généralisées (SGP) pour tous les produits des secteurs agricoles, industriels et textiles (à l'exception des produits CECA et, en outre pour la Pologne, des produits de la pêche). Cette disposition a permis d'accorder à ces deux pays des franchises de droits de douane et des réductions de prélèvements dans le domaine agricole bien supérieures à celles prévues par l'accord CEE - Pologne, et sans condition de réciprocité.

En septembre 1990, toujours dans le contexte de l'aide du «G 24», le Conseil des ministres de la CEE a étendu les mêmes concessions à la Bulgarie, à la Tchécoslovaquie, à la Yougoslavie et à la RDA (jusqu'au 3 octobre 1990). La Roumanie pourrait en obtenir le bénéfice prochainement, suite à la signature de son accord de commerce et de coopération avec la CEE. Au total, après ces amendements apportés à la première génération des accords CEE - pays du CAEM, la Communauté applique de plus en plus aux pays de l'Est un traitement identique à celui des pays en développement, du moins en matière commerciale.

Il est évidemment impossible de saisir l'impact sur les échanges CEE-CAEM de mesures aussi récentes. Il n'existe que de rares estimations ponctuelles. La Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU 1990) estime que la levée des restrictions quantitatives appliquées aux produits industriels de la Hongrie pourrait se traduire par une augmentation de 60 à 80 millions de dollars des recettes d'exportation de ce pays. Aucune évaluation globale n'est disponible pour l'heure.

Notons encore que, en sens inverse de la logique de l'aide qui vient d'être évoquée, chaque accord CEE - pays de l'Est contient des dispositions devant faciliter l'accès des marchés est-européens pour les produits communautaires. Les parties contractantes s'engagent à développer leurs échanges commerciaux sur la base de la non-discrimination et de la réciprocité. Le pays de l'Est concerné accorde des facilités commerciales en matière de licences d'importation, d'allocations de devises nécessaires à ces importations et d'investissements des entreprises à capitaux mixtes (*joint ventures*). Tous les accords contiennent enfin une clause invitant les parties contractantes à pratiquer dans leurs échanges des prix conformes à ceux du marché (international), et non

plus des prix de «dumping», pour lesquels les pays du CAEM ont fait l'objet de la moitié des procédures engagées au sein de la CEE dans le cadre de sa politique anti-dumping.⁵

B — Les projets d'association des pays du CAEM à la CEE

Trois pays du CAEM ont explicité leur intention d'adhérer à terme à la CEE, la Pologne, la Tchécoslovaquie, et surtout la Hongrie. Pour la CEE, ceci crée un dilemme entre élargissement et approfondissement de la Communauté. L'élargissement risquerait fort de conduire à un arrêt du processus enclenché par l'Acte unique et confirmé par le Conseil européen de Dublin. On comprend que la réponse adressée à la Hongrie, par la Commission et son Président, fut de repousser l'éventualité d'une adhésion aux calendes grecques. Le problème devient alors : comment éviter que l'union entre les Douze ne devienne un nouvel obstacle pour le reste de l'Europe au moment où l'on affirme que les anciennes divisions sont dépassées.⁶

Privilégiant néanmoins l'approfondissement de la Communauté sur son élargissement, tout en voulant écarter le problème susmentionné, la CEE s'est engagée, depuis l'été 1990, dans la définition d'une relation spéciale et structurée à proposer aux pays du CAEM, sauf à l'URSS (et à la RDA, désormais partie intégrante de la CEE par la voie de la réunification). Un nouveau type d'accord d'association des pays du CAEM à la CEE est à l'étude. Il est fondé sur l'article 238 du Traité de Rome et intitulé «accord européen». Il est destiné à remplacer les accords de commerce et de coopération de la première génération. Ce passage de la coopération à l'association est subordonné à la réalisation de progrès dans la démocratisation et vers l'économie de marché des pays du CAEM concernés.

La date d'entrée en vigueur de ces accords de type nouveau reste vague pour l'instant. À l'instar de l'accord de la CEE avec l'AELE, qui doit entrer en vigueur avant 1993, les «accords européens» devraient prévoir une zone de libre-échange pour les biens et les services, la libre circulation des personnes et des capitaux, une coopération financière (du type de celle mise en œuvre avec les pays méditerranéens) basée sur un financement pluriannuel, une coopération culturelle ainsi que dans la formation professionnelle et un dialogue politique. L'URSS est le seul pays du CAEM pour lequel l'accord de commerce et de coopération pourrait rester le cadre approprié, pour quelque temps, des échanges avec

5. W. ANDREFF, «Déclin ou reprise des relations économiques entre le CAEM et la CEE», *op. cit.*, 1990.

6. F. de la SERRE, «La politique de la Communauté Européenne vis-à-vis de l'Est : vers une approche globale?», Colloque de la CEDECE, «Les relations entre la Communauté européenne et l'Europe de l'Est», Bordeaux, 4-6 octobre 1990.

la CEE. Le 14 septembre, le Parlement Européen invitait le Conseil de la CEE à ouvrir les négociations avec la Hongrie en vue de signer un accord d'association.

Les accords d'association avec les pays de l'Est ne sont pas conçus toutefois, contrairement aux accords d'association signés avec des pays telle la Turquie, comme une étape vers l'adhésion. À long terme pourtant, trois pays du CAEM au moins revendiquent une adhésion à long terme, et il faudra bien que la CEE finisse par prendre en compte cette revendication.

II - L'aide économique et financière de la CEE aux pays du CAEM

La configuration de cette aide n'a cessé d'évoluer depuis le milieu de l'année 1989, à travers une suite de dispositifs mis en place pratiquement mois par mois. Une première évaluation de l'aide en montre les limites, par rapport aux besoins actuels des pays du CAEM, tout en laissant ouvertes de nombreuses perspectives.

A — Le soutien de la CEE : les mesures d'assistance aux pays du CAEM

À l'issue du Sommet de l'Arche, des 14 et 15 juillet 1989, 24 pays occidentaux ont décidé d'apporter aide et assistance à la Hongrie et à la Pologne. La gestion de cette aide du groupe des 24 (G 24) est confiée à la CEE, son nom de code est le programme PHARE ; «Pologne-Hongrie ; Assistance à la Restructuration Économique». Le G 24 comprend les sept pays ayant pris part au Sommet de l'Arche, les autres pays de la CEE, les pays de l'AELE, plus la Turquie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, soit tous les pays de l'OCDE sauf la Yougoslavie. Cinq groupes de travail, créés lors de la réunion inaugurale du G 24, le 1^{er} août 1989, ont été chargés de coordonner les mesures d'aide dans les domaines suivants : l'aide alimentaire à la Pologne, l'assistance à la formation professionnelle en particulier dans les professions de gestion, l'encouragement aux investissements et à la constitution de sociétés à capitaux mixtes, la coopération en matière d'environnement, et l'accès des produits hongrois et polonais aux marchés occidentaux.

Présenté au G 24 le 26 septembre 1989 par la Commission de la CEE, y compris en présence du FMI, de la BIRD, de l'OCDE et du Club de Paris, le programme PHARE propose une aide d'ensemble de 600 millions d'Écus (environ 650 millions de dollars) à la Hongrie et à la Pologne pour l'année 1990. Sur ce montant, 200 millions d'Écus de la CEE s'ajoutent aux 100 millions d'Écus constitutifs du Fonds de contrepartie agricole financé par la CEE au profit de la Pologne. Au début de

1990, le Parlement européen a porté l'engagement de la CEE à 300 millions d'Écus, puis la réunion des ministres de l'Économie et des Finances l'a fixé à 500 millions d'Écus. Pour 1991 et 1992, l'aide prévue pour l'ensemble de l'Europe de l'Est, en provenance de la CEE, est respectivement de 820 millions et 970 millions d'Écus. À la fin juillet 1990, l'allocation budgétaire de la CEE pour 1990 en faveur de tous les pays d'Europe de l'Est ayant entrepris des réformes (et non seulement la Pologne et la Hongrie) a été relevée à 838 millions d'Écus.

La réunion du G 24 du 26 septembre a également défini le principe de prêts préférentiels à la Hongrie et à la Pologne, pour un montant de 0.8 à 1 milliard d'Écus, ouverts par la Banque Européenne d'Investissement, auxquels s'ajoutera un prêt de la CECA de 200 millions d'Écus. En août 1990, la Commission de la CEE a proposé de doubler le montant du plafond des prêts de la BEI en vue d'en ouvrir l'accès à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie, et peut-être à la Roumanie.

C'est le 11 octobre 1989 que la CEE a demandé à ses membres l'abolition totale des restrictions quantitatives spécifiques sur les importations de produits hongrois et polonais, au titre de l'aide, abolition prenant effet au 1^{er} janvier 1990. À la même date, la Hongrie et la Pologne bénéficient, pour une période de cinq ans, du Schéma de préférences généralisées. Ces dispositions ont été étendues aux autres pays du CAEM, sauf l'URSS, à l'issue des accords de commerce et de coopération. À la fin novembre 1989, la Commission a demandé aux gouvernements des pays de la CEE d'élargir les quotas d'importation de textiles et d'acier en provenance de Hongrie et de Pologne, et de donner un accès préférentiel, à titre temporaire, à d'autres produits hongrois et polonais sur les marchés de la Communauté. Le 1^{er} mars 1990, la CEE a fixé à 15 % l'accroissement des quotas pour 1990 (par rapport à 1989) sur les importations d'acier venant d'Europe de l'Est. Le 23 mars 1990, la Commission de la CEE a initié deux protocoles d'accord élargissant l'accès des textiles et des vêtements hongrois et polonais sur les marchés de la CEE, accroissant nettement les quotas pour 1990 et 1991 par rapport à ce qui était prévu dans le cadre de l'AMF.

Le 18 novembre 1989 est lancé le processus devant aboutir à la création d'une nouvelle institution financière, dont la tâche serait d'aider la transition des pays du CAEM vers l'économie de marché, la BERD : Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement. Créée officiellement le 30 mai 1990, avec la participation à son capital de 42 pays (dont tous les pays d'Europe de l'Est, sauf l'Albanie) et deux institutions européennes : la CEE et la Banque Européenne d'Investissement, la BERD devrait commencer ses opérations en mars 1991.

Le 24 novembre 1989, la troisième réunion du G24 entame la discussion relative à la création d'un Fonds de stabilisation pour la Pologne et aux mesures à prendre pour améliorer la situation de la

balance des paiements de la Hongrie. Le 13 décembre, la quatrième réunion du G 24 (en présence de représentants du FMI, de l'OCDE, de la BIRD, de la BEI et du Club de Paris) confirme qu'un prêt d'ajustement structurel de 1 milliard de dollars sera fourni à la Hongrie. Le versement de ce fonds est subordonné à la signature d'un accord «*stand by*» entre la Hongrie et le FMI, qui interviendra de fait le 14 mars 1990. Dans le cas de la Pologne, la constitution d'un Fonds de stabilisation découle d'une initiative du président Bush, fin 1989, et pour cette raison il est géré par le Système Fédéral de Réserve des États-Unis, et non par une institution de la CEE.

La cinquième réunion du G 24, tenue le 16 février 1990, a examiné les candidatures de la Bulgarie, de la Tchécoslovaquie, de la RDA, de la Roumanie et de la Yougoslavie au programme d'aide. Mais c'est une réunion des ministres des Affaires étrangères du G 24 qui décide d'étendre le programme d'assistance économique à la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la RDA (après la réunification, la partie Est de l'Allemagne reste bénéficiaire du PHARE jusqu'à la fin 1991). La Roumanie est exclue du programme d'aide, à cette date, pour des raisons politiques. Les critères d'éligibilité de l'aide du G 24 reposent sur la libéralisation politique et sont les suivants : adhésion aux règles de droit, respect des droits de l'Homme, introduction du multipartisme, tenue d'élections libres, progrès vers le développement d'une économie de marché. Au 31 octobre 1990, le G 24 n'avait toujours pas estimé que la Roumanie satisfaisait à ces critères.

Notons enfin que le Sommet de la CSCE à Paris, le 18 novembre 1990, a adopté la «Charte de Paris pour une Nouvelle Europe» qui déclare que l'objectif commun à toute l'Europe est de développer l'économie de marché, d'une part, et d'autre part que, le 10 décembre 1990, la CEE a proposé une aide de plus de 3 milliards d'Écus en faveur de l'URSS et de l'Europe de l'Est en 1991.

À toutes ces mesures d'aide de la CEE, s'ajoutent quelques projets spécifiques. Le programme TEMPUS (Trans European Mobility Programme for University Studies) est une version adaptée du programme ERASMUS. Son budget est de 20 millions d'Écus pour 1990, période où le programme n'est ouvert qu'à la Hongrie et à la Pologne. Il est désormais étendu à la Tchécoslovaquie et à la Bulgarie. Une Fondation Européenne pour la Formation a été créée le 5 mai 1990. Elle est ouverte à tous les pays d'Europe de l'Est ayant été préalablement admis au bénéfice du programme PHARE. La localisation définitive de cette Fondation sera probablement Berlin, où elle pourra coopérer, grâce à un budget de 6 millions d'Écus pour 1990, avec le CEDEFOP (Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle).

Dans le domaine de l'environnement, le G 24 est sur le point de lancer des projets en Hongrie (27 millions d'Écus) et en Pologne

(22 millions d'Écus), alors qu'en juillet 1991 le Parlement européen a adopté le programme «GREEN» de soutien aux initiatives de protection de l'environnement et le programme «EAST» de promotion de la recherche scientifique et du développement technologique (pour un budget de 120 millions d'Écus pour les deux programmes).

B — Contenu et structure de l'aide de la CEE

Un premier contenu de l'aide rassemble tous les dispositifs de libéralisation accélérée des échanges entre les pays de la CEE et les pays du CAEM. Nous n'y revenons pas, sauf pour mentionner deux points. Les quotas imposés aux importations des pays du CAEM n'ont pas toujours été saturés par le passé, soit parce que les exportateurs est-européens ne trouvaient pas certaines exportations assez avantageuses ou rentables, soit parce que leurs produits peu compétitifs ne trouvaient pas acquéreur au sein de la CEE.

En second lieu, ces mesures de libéralisation du commerce ne devraient avoir qu'un impact relativement modeste à court terme ; à long terme, leur effet dépendra assez largement du succès des réformes en cours dans les pays du CAEM et de leur capacité à améliorer la compétitivité des produits industriels est-européens. Pour citer encore deux estimations de l'impact à court terme de la libéralisation des échanges,⁷ le gain potentiel attendu du Schéma de préférences généralisées, pour la Hongrie et la Pologne ensemble, est de 100 millions d'Écus, alors que les concessions de la Communauté sur les textiles sont estimées à environ 80 millions d'Écus pour la Pologne et 50 millions d'Écus pour la Hongrie.

Par ailleurs, une aide d'urgence couvre les domaines de la santé et de l'agro-alimentaire, ainsi que certaines interventions spécifiques telles que l'aide aux réfugiés de RDA. L'intervention la plus importante a été effectuée en faveur de la Pologne. Suite à la hausse des prix agricoles dans ce pays pendant l'été 1989, l'approvisionnement de la population a été menacé. Le Conseil de la Communauté a alors décidé d'accorder à titre gratuit une aide alimentaire prélevée sur les stocks communautaires. L'aide consiste en livraisons de céréales et d'autres denrées (viande bovine, agrumes, huile d'olive), d'une valeur de 380 millions d'Écus selon la CEE (de 500 millions de dollars selon les sources polonaises). Les recettes tirées de la vente des produits ainsi reçus par la Pologne abondent un compte spécial de la Fondation Européenne pour le Développement de l'Agriculture Polonaise destiné à développer en zone rurale, le réseau des boucheries, les lignes téléphoniques, les adductions d'eau, le transfert de technologies et les

7. P. MIHALY, *Eastern European Investment and Prospective Inward Resource Flows*, NATO Advanced Research Workshop «International Economic Relations during Post-Communist Restructuring», St. Anthony's College, University of Oxford, December 16-19 1990.

actions de formation professionnelle. Ce compte a déjà rassemblé 800 milliards de zlotys (80 millions d'Écus). À l'aide alimentaire s'ajoute la fourniture de produits phytosanitaires en vue de protéger les prochaines récoltes, ainsi que l'assistance technique pour assurer un usage correct des engrais.

L'aide à l'ajustement structurel en Pologne et en Hongrie a été engagée, à hauteur de 264 millions d'Écus (sur les 300 figurant au budget 1990), dans des programmes concrets tels que les suivants : en Pologne, un programme sectoriel d'importation et d'assistance technique en faveur des PME, des lignes de crédit pour l'importation d'équipements pour l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire, une aide à la protection de l'environnement et la promesse d'un moratoire de la dette polonaise pour 844 millions de dollars ; en Hongrie, un programme de développement de l'agriculture privée, un programme d'assistance technique de base à l'Agence nationale pour les privatisations, une contribution de la CEE à la création du Centre régional pour l'environnement de Budapest (proposée par le Président des États-Unis). Quant à l'effort de formation, dans le cadre du programme PHARE, il est orienté surtout vers les secteurs bancaires et financiers, la formation de cadres, de futurs dirigeants de PME, la gestion des entreprises, la comptabilité, des enseignements linguistiques, et la formation dans le domaine agricole et agro-alimentaire. L'un dans l'autre, l'aide non créatrice de dette du G 24 et de la CEE se monte pour l'instant à environ 500 millions de dollars pour la Hongrie et 2,5 milliards de dollars pour la Pologne, ce qui est finalement assez peu.

Il convient bien sûr d'y ajouter le Fonds de stabilisation accordé à la Pologne pour lancer le passage à la convertibilité interne du zloty, les 6 milliards de nouvelles facilités de crédit ouvertes à ce pays par les gouvernements du G 24 et les organismes financiers internationaux, ainsi que le rééchelonnement de la dette polonaise pour près de 6 milliards de dollars en 1990 (compte tenu du rééchelonnement obtenu du Club de Paris et des reports de dette des banques commerciales). Outre le prêt d'ajustement structurel de la CEE, la Hongrie a obtenu du FMI, lors de son accord sur le programme hongrois de stabilisation à court terme, un crédit «*stand by*» de 159 millions de DTS, dont 32 millions immédiatement mobilisables (en mai 1990).

Il faut encore noter que les développements politiques récents en URSS (état de désunion de l'Union, incapacité à mettre en œuvre quelque programme de réformes économiques que ce soit) ont incité la Commission de la CEE à reporter ses propositions concernant ce pays jusqu'à la mise en œuvre définitive des réformes. L'octroi d'une aide financière communautaire quelconque en faveur de l'URSS ne pourra donc pas intervenir avant 1991, au mieux. Ce pays dépend désormais de l'aide bilatérale, celle de la RFA étant la plus massive, celle des États-Unis peut-être la plus spectaculaire, la France n'étant pas en reste

bien que le traité franco-soviétique d'entente et de coopération, signé début novembre 1990, ne comporte pour l'instant qu'un crédit de 5 milliards de francs.⁸

Le rôle (futur) de la BERD doit enfin être souligné. Cette banque, qui sera dotée d'un capital de 10 milliards d'Écus, interviendra par des prêts en devises, sans garanties gouvernementales, à des emprunteurs privés localisés en Europe de l'Est. En effet, la BERD donnera la priorité aux projets du secteur privé et des entreprises publiques en voie de privatisation (60 % de ses financements prévus), ainsi qu'aux projets d'infrastructure (40 % des financements). L'Europe se trouve ainsi dotée d'un instrument qui devrait permettre de distribuer des concours de l'ordre de 2 à 3 milliards d'Écus par an sous forme de prêts, de garanties, de prises de participation, de dons et d'assistance technique. Compte tenu de la dette extérieure des pays du CAEM, la BERD devrait utiliser 30 % de son capital pour des investissements dans des participations financières, en particulier par des prêts à la constitution de société à capitaux mixtes. Son rôle sera aussi de conseil et de soutien financier aux privatisations, fusions, et acquisitions, activité propre aux banques d'affaires.

C — Première évaluation de l'aide et perspectives

Quand on additionne toutes les mesures d'aides annoncées, on obtient un engagement total des pays occidentaux d'environ 21 milliards de dollars,⁹ dont 2,165 milliards en provenance de la CEE et 7,059 milliards en provenance de ses douze pays membres. Une telle évaluation est impressionnante, mais elle induit en erreur. Car un quart des engagements (5,2 milliards de dollars) sont des garanties de crédit ou d'investissement, et représentent donc un montant hypothétique, dont la réalisation dépendra de la capacité des pays du CAEM à remplir leurs obligations contractuelles. L'assistance occidentale est liée à des projets. Elle doit donc s'entendre comme s'étalant sur plusieurs années. D'autre part, une partie de l'aide consiste en crédits offerts sur des bases commerciales. Le recours à ces crédits par des entreprises et des pays est-européens impliquera de fortes charges d'intérêt (de l'ordre de 10 %); ainsi les nouvelles lignes de crédit ouvertes par la RFA, l'Italie et la Finlande demeurent pour l'instant partiellement inutilisées par les pays de l'Est. Il y a enfin, sans doute, quelques montants faisant l'objet d'un double comptage dans l'évaluation de l'aide.¹⁰

8. SÉNAT, Rapport d'information sur l'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale, par M. Claude Estier, n° 75, annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1990.

9. P. MIHALY, *op. cit.*

10. *Idem.*

Quand on sait que la restructuration de l'Allemagne de l'Est devrait coûter près de 160 milliards de dollars à la RFA, on ne peut que conclure à la modestie de l'aide occidentale, CEE comprise, aux pays du CAEM, même sans tenir compte de l'URSS, par rapport aux besoins de leur ajustement structurel. Cette modestie est d'ailleurs reconnue officiellement.¹¹ Le Président de la Commission des Communautés indiquait, en janvier 1990, comme point de repère que, si l'on étendait à l'Europe de l'Est les mécanismes communautaires de rattrapage des régions en retard de développement (en Europe), il en résulterait des transferts annuels, en faveur de ces pays, s'élevant à 14 milliards d'Écus en dons et à 5 milliards d'Écus en prêts de la BEI. Assurément l'aide de la CEE aux pays du CAEM est loin d'atteindre un tel montant. En outre, elle n'est pas toujours appropriée (On ne consomme pas habituellement d'huile d'olive, ni de viande bovine en Pologne, par exemple).

Des perspectives quantitatives restent donc possibles quant à l'extension de l'aide de la CEE aux pays du CAEM. L'idée d'une facilité de réserve de 10 milliards d'Écus a été évoquée au sein du G 24 en juin 1990. Cette proposition de M. Andriessen, coordonnateur en chef des programmes du G 24, n'est au fond qu'une variante de l'idée d'une Union des Paiements pour l'Europe centrale qui a été suggérée par les Nations Unies. L'idée d'un plan Marshall pour l'Europe de l'Est est elle aussi, encore, à l'ordre du jour. Toutes ces perspectives dépendent fortement cependant de l'avancement des réformes économiques internes aux pays du CAEM et des changements de l'environnement international qui sont loin d'être favorables depuis le début de la crise du Golfe.

En conclusion, on peut supposer que les rapprochements institutionnels, la libéralisation des échanges entre la CEE et les pays du CAEM, et l'aide de la première aux seconds, sont des évolutions qui vont tous dans le sens de la relance du commerce CEE-CAEM par rapport à son plus bas niveau de 1987. L'ampleur de cette relance serait négligeable si l'impulsion devait en être limitée à l'importance de l'aide recensée. Par contre, les réformes allant vers l'économie de marché dans certains pays du CAEM et les mutations de structure des échanges CEE-CAEM que pourraient provoquer les transformations institutionnelles devraient peser plus lourd.

11. SÉNAT, Rapport d'information sur l'aide... *op.cit.*